

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 2014-2018.

El Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2014-2018 se propone “...incidir directamente en el cumplimiento de los derechos sociales”, por lo cual deviene indispensable su análisis desde un enfoque de derechos humanos para conocer la pertinencia y eficacia o no de su contenido para lograr la función empoderadora que traen aparejados los DESCA.

Se efectuó un análisis del PNDS frente a un conjunto de principios y atributos¹ que permiten reconocer el nivel de institucionalización del enfoque de derechos humanos en la política social. Asimismo, se analizó en qué medida se reflejan en el Programa los contenidos de derechos como el derecho humano a la alimentación, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda y a la educación, tomando como referencia lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en sus Observaciones Generales.

Las siguientes son nuestras observaciones:

No consideramos que esté incorporado de manera explícita e inequívoca en el Programa el *marco de derechos humanos*; incluso a pesar de eventuales menciones a los “derechos” como objeto del programa, no se reconoce plenamente la titularidad de los derechos de las personas, quienes siguen siendo consideradas meras “beneficiarias”. Hasta que no se haga un explícito reconocimiento del carácter de derechos humanos que motiva la formulación de la política pública, esta podrá seguir siendo un medio usado con fines político electorales y no un instrumento para avanzar en dirección a la plena garantía de los derechos humanos de las personas.

Empero, debe mencionarse que se establecen directrices para evitar espacios de discrecionalidad para la identificación y atención de derechohabientes; se reconocen cabalmente grupos humanos marginados haciendo hincapié en la atención prioritaria que deben recibir y se establece la formación de los servidores públicos con el propósito de formarlos como promotores de derechos humanos.

¹ CELESTINO PÉREZ, Alfonso, *Documento de análisis. Evaluación del grado de institucionalización del Enfoque de Derechos Humanos. Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores de la Secretaría de Desarrollo Social*, México, D.F., INCIDE Social, octubre 2013.

En términos de *exigibilidad y justiciabilidad*, preocupa la gran ausencia de la obligatoriedad de establecer mecanismos para que los titulares de derechos puedan enderezar reclamos al verse vulnerados en sus derechos y acceder a una justa reparación de daño. La única provisión al respecto a lo largo del instrumento es una que dispone que se establezcan mecanismos que permitan a las personas exigir el respeto a sus derechos, así como contar con respuesta y solución a sus peticiones, lo cual es positivo, pero creemos que deben estar presentes en el Programa directrices que establezcan la obligatoriedad de establecer cursos de acción para investigar una posible violación a los derechos de las personas, así como directrices para el establecimiento de sanciones a funcionarios en caso de que incumplan lo establecido en la norma.

Consideramos que tales cuestiones deberían estar previstas en el Programa en términos generales, disponiendo su integración en los instrumentos que de este programa derivarán, como las Reglas de Operación.

La participación ciudadana, aunque presente, aparece más como estrategia o como instrumento que como verdadero derecho, por lo cual sería recomendable que este enfoque permeara en cada una de las estrategias del Programa para hacer posible su garantía.

Está ausente alguna provisión con respecto a la participación de Organismos de la Sociedad Civil, academia o expertos en la evaluación de impacto y calidad de los programas y servicios. Asimismo, es evidente la carencia que presenta el Programa en materia de transparencia: falta contemplar mecanismos de acceso a la información, asegurar que la misma esté disponible y sea comprensible y sobre todo, garantizar una verdadera difusión de la información sobre programas y servicios. Es necesario tener presente que la transparencia y el acceso a la información debe tener como objetivo a la población usuaria.

Favorablemente, se prevé la implementación de un tablero de control único en el que todas las dependencias de los tres órdenes de gobierno registren las obras y acciones que aplicarán y reportar avances de manera semanal. Este positivo aspecto se vería reforzado si también se estableciera la obligación de dar difusión a dichos avances, se asegurara la obligación de prever criterios para la continuidad o no de los programas y servicios de acuerdo a los objetivos y se hiciera explícita la obligación de no reducir los recursos destinados a la realización de los derechos salvo que hubiera constancia de la disminución de la demanda. Al

contrario, en concordancia con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, debe contemplarse el deber de aumentar cada vez los recursos destinados a la mejora de los servicios y acciones.

El PNDS establece ciertas disposiciones en materia de intergubernamentalidad e intersectorialidad en algunos de los Objetivos que lo integran, sin embargo, falta hacer completamente transversal este enfoque, máxime tomando en consideración la complejidad que revisten las acciones para avanzar hacia la plena garantía de los derechos materia de este programa. Precisamente en conciencia de la magnitud de los esfuerzos requeridos para el abatimiento de la situación de pobreza de las personas, debió de haberse incluido de manera inequívoca la posibilidad de incorporar a las personas a dos o más programas o servicios en caso de cumplir con los criterios operativos previstos.

En materia de igualdad y no discriminación, se establece el mandato de desarrollar criterios de inclusión a los programas y acciones; también es patente la existencia de disposiciones que apuntan a hacer llegar los servicios y programas a regiones o grupos humanos especialmente vulnerables. La diversidad de los grupos de población, independientemente de condición económica, edad, origen étnico, género y orientación sexual también encuentran suficiente reconocimiento en el Programa.

Sin embargo, los elementos anteriores difícilmente garantizarán por completo un enfoque de igualdad y no discriminación si se prescinde de mecanismos o estrategias de capacitación en materia de igualdad de género, sobre todo considerando el grado de arraigo en nuestro país de patrones culturales y estereotipos que con alarmante frecuencia desembocan en acciones u omisiones violatorias de derechos humanos. De la mano de lo anterior, también es menester integrar en medida suficiente el mandato de desarrollar acciones afirmativas hacia las mujeres derechohabientes en cada uno de los Objetivos del Programa.

En lo relativo a cada uno de los Objetivos del Programa, analizados a la luz de lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en torno al contenido normativo de los DESCAs, las siguientes son nuestras observaciones:

-Objetivo 1, Garantizar el acceso a una alimentación adecuada a las personas en condición de pobreza.

De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General n° 12, “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Los conceptos de *adecuación* y de *sostenibilidad* son fundamentales en el derecho humano a la alimentación. La adecuación se refiere a que ciertas formas de alimentos o regímenes son más apropiadas para las personas dependiendo de circunstancias climáticas, culturales, económicas o sociales, mientras que la sostenibilidad significa que tanto las generaciones presentes como las futuras tienen derecho a acceder a alimentos.

El contenido básico del derecho a la alimentación integra:

-La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad para la satisfacción de las necesidades de cada persona, sin sustancias nocivas y aceptables para su cultura;

-La accesibilidad, esto es, que el precio de los alimentos no sea tal que dificulte el goce de otros derechos humanos, pero también implica que el Estado debe poner especial atención a que los grupos desfavorecidos tengan acceso a los alimentos.

El Estado tiene, con respecto al derecho a la alimentación, tres obligaciones principales:

-Respetar: esto es, que no adopte medidas que desemboquen en impedir a las personas el acceso a los alimentos.

-Proteger: implica que el Estado debe velar por que particulares o empresas no priven a las personas del acceso a la alimentación adecuada.

-Realizar: el Estado debe ser proactivo para iniciar actividades para fortalecer el acceso y la utilización de los medios que garanticen los medios de vida de las personas. También debe de hacer efectivo el derecho a la alimentación a aquellas personas o grupos que por razones ajenas a su voluntad no pueden hacerlo por si mismas.

Ahora bien, las cinco estrategias, -con sus respectivas líneas de acción- que componen el Objetivo 1, reflejan en parte los elementos necesarios para garantizar el derecho a la alimentación: se prioriza a las personas que viven en condición de pobreza extrema y marginación; el aspecto del acceso físico está incluido mediante líneas de acción en torno a la mejora del abasto y el fomento de la producción agropecuaria y acuícola de traspatio, así como la producción de alimentos en comunidades indígenas.

También prevé líneas de acción encaminadas al acceso económico, como el incremento de la cobertura de programas de transferencias de ingreso a hogares en condiciones de pobreza extrema o mediante incentivos fiscales a la producción de alimentos de la canasta básica.

Sin embargo, el aspecto de la calidad y de la adecuación en los alimentos no está suficientemente integrado, en el sentido de que no se incluye una cuestión tan fundamental como la adecuación: no todas las personas consumen los mismos alimentos, y no en la misma forma, motivo por el cual acciones como el mejorar el abasto de alimentos, incrementar el acceso a ellos o crear más comedores comunitarios se puede volver un esfuerzo ocioso si se omite el factor adecuación, tal como sucede ahora con los alimentos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que son revendidos por los derechohabientes al ser alimentos completamente desconocidos y ajenos a su dieta, por lo que las personas permanecen sin disfrutar verdaderamente de su derecho a la alimentación, y se utilizan recursos públicos que mal enfocados, se desaprovechan.

La accesibilidad a los alimentos debe ser sostenible, cuestión que está directamente relacionada a la seguridad alimentaria, y en ese sentido en el Programa está ausente cualquier mención a tópicos tan relevantes en la materia, como es la protección a las semillas de campesinos e indígenas o las plantas nativas. Como mencionado líneas arriba, el Estado está obligado a *proteger* a las personas de parte del actuar de particulares y de empresas que pueda tener como consecuencia vulnerar el derecho a la alimentación. En los tiempos que corren, somos testigos del avance de transnacionales como Monsanto para vender sus semillas transgénicas en México, lo que no tendrá otro resultado que la dependencia alimentaria.

También sería óptimo establecer entre las líneas de acción aquellas impulsadas en el proceso de construcción de la iniciativa de ley para desarrollar el derecho a

la alimentación adecuada, que reglamente el artículo 4º de la Constitución, que establece para el Estado la obligación de garantizar tal derecho, y formuladas por participantes en el Frente Parlamentario contra el Hambre, capítulo México, y por los organismos nacionales e internacionales observadores, así como por la sociedad civil mexicana.

Asimismo, se aprecia una visión “de arriba hacia abajo”, en el sentido de que todas las acciones están encaminadas a que el Estado intervenga directamente en el derecho a la alimentación de las personas dejando de lado lo que las mismas tengan que aportar al proceso, o verdaderamente prestar oídos a las necesidades que tienen y la mejor manera de solventarlas. Haber incluido acciones que incentiven la participación de las personas y grupos en la toma de decisiones que sin duda les afectan, hubiera sido una gran oportunidad que se dejó de lado. Pudieron haberse planteado acciones como el fomento de consejos ciudadanos de alimentación que de manera local codyuvaran a determinar medidas más pertinentes de lograr el acceso a este derecho con base en las características culturales, climáticas, sociales y culturales de las zonas donde habitan, por citar un ejemplo.

-Objetivo 2. Mejorar el acceso y permanencia en los servicios educativos, así como impulsar la inclusión y equidad educativa.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que la educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana, al sentido de su dignidad, y que debe fortalecer el respeto por los derechos humanos; debe también capacitar a las personas para participar en la sociedad, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), la educación es el medio primordial para que las personas en situación de marginación económica y social puedan superarla y ser activos participantes en sus comunidades.

Hay cuatro características fundamentales que debe tener la educación en todas sus formas, según el Comité DESC:

-Disponibilidad: Que haya suficientes instituciones y programas; edificios apropiados, sanitarios para ambos sexos, agua potable, docentes calificados, materiales, entre otros;

-Accesibilidad: La educación debe ser accesible sin discriminación, materialmente, ya sea por su localización geográfica, de acceso razonable, o por medio de tecnología moderna. También ha de ser económicamente accesible: la educación primaria debe ser gratuita y debe implantarse gradualmente la gratuidad de la secundaria y la superior;

-Aceptabilidad: La educación, en forma y fondo, debe ser pertinente, adecuada culturalmente y de buena calidad;

-Adaptabilidad: Debe tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a una sociedad en constante transformación y a contextos culturales y sociales distintos.

Al igual que con el derecho a la alimentación, analizado líneas arriba, el Estado tiene tres niveles de obligaciones:

-Respetar: el Estado debe evitar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho;

-Proteger: Debe adoptar medidas para evitar que el derecho sea obstaculizado por terceros;

-Cumplir: Significa adoptar medidas positivas que permitan disfrutar del derecho. Por ejemplo, medidas para que la educación sea culturalmente aceptable para poblaciones indígenas; formular planes de estudio que reflejen las necesidades actuales de los estudiantes en una sociedad cambiante; construyendo aulas, suministrando materiales de estudio, formando al personal docente.

Dentro de las siete estrategias que conforman este objetivo existen acciones alineadas a asegurar la adaptabilidad de la educación: la transformación y flexibilización del nivel educativo a nivel secundaria, para asegurar su adecuación y relevancia respecto a las características de los adolescentes de hoy.

En torno a la disponibilidad, el Programa incluye la garantía de infraestructura digna, dotación adecuada y oportuna de materiales educativas, sobre todo en zonas indígenas, rurales, y urbanas marginales. También establece líneas para

dotar a supervisores escolares de herramientas técnico pedagógicas para mejorar su labor y para robustecer la función de los docentes para detectar y atender problemas de aprendizaje o contexto en los alumnos.

Una omisión notable en este Objetivo, es la de la regulación que al Estado corresponde con respecto a las instituciones privadas de educación: en este sentido, debe velar por que las mismas cumplan con los estándares básicos en materia de educación.

-Objetivo 3. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud.

El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental implica lo siguiente, según el Comité DESC:

-Disponibilidad. Cantidad suficiente de programas, servicios públicos de salud, hospitales, buenas condiciones sanitarias y agua potable, personal capacitado y bien remunerado, medicamentos esenciales.

-Accesibilidad: se compone de cuatro dimensiones:

No discriminación: de hecho y de derecho, los centros de salud, los bienes y servicios deben ser accesibles a todos, sobre todo a los sectores más marginados.

Accesibilidad física: al alcance de todos los sectores de la población, sobre todo de sectores vulnerables o marginados. También comprende acceso adecuado a los edificios e instalaciones de salud para las personas con discapacidades.

Accesibilidad económica: Los pagos por servicios de salud deben basarse en el principio de equidad, lo que exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada en gastos de salud.

Acceso a la información: derecho a solicitar, recibir y difundir información en cuestiones de salud, sin soslayar el trato confidencial respecto a datos personales.

-Aceptabilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser culturalmente apropiados para minorías, pueblos y comunidades; deben ser sensibles a los requisitos de género y edad y respetuosos de la ética médica y la confidencialidad.

-Calidad. Apropriados desde un punto de vista médico y científico. Esto significa que se necesita personal calificado, medicamentos y equipo hospitalario en buen estado, agua limpia y condiciones sanitarias adecuadas.

Otro aspecto importante del derecho a la salud es que la población debe poder ser participe en las decisiones relacionadas a la salud a nivel local y nacional.

Como el resto de los DESCAs, las obligaciones del Estado en torno al derecho a la salud son:

-Respetar. El Estado debe abstenerse de imponer prácticas discriminatorias, de prohibir o impedir las prácticas curativas y medicinas tradicionales; debe abstenerse de comercializar medicamentos peligrosos y aplicar tratamientos médicos coercitivos, no limitar el acceso a anticonceptivos, censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente información relacionada a la salud, incluyendo la sexual.

-Proteger. Debe velar por que a los servicios de salud prestados por terceros haya acceso igualitario; garantizar que la privatización del sector salud no constituya amenaza para el disfrute del derecho; controlar la venta de equipo médico y medicinas por terceros y garantizar que el personal de salud tenga la experticia y deontología necesaria.

-Cumplir. Cuando las personas no pueden ejercer por sí mismas y con los medios a su alcance su derecho a la salud por razones ajenas a su voluntad, el Estado debe facilitárselos; el Estado cumple cuando vela por la adecuación cultural de los servicios de salud, cuando difunde información apropiada acerca de una forma sana de vivir y alimentarse.

El contenido normativo del derecho a la salud se refleja de esta manera en el Objetivo 3:

En materia de disponibilidad, hay líneas de acción orientadas a la garantía de servicios de salud oportunos y de calidad para toda la población, incremento del abasto de medicamentos y la gradual ampliación de intervenciones cubiertas por el Sistema de Protección Social en Salud.

Con respecto a la accesibilidad, hubiera sido deseable incorporar expresamente a grupos vulnerables, como las personas migrantes y las personas presas o detenidas, indicando acciones para garantizar su acceso a la salud.

Con respecto a la accesibilidad física, el Programa prevé, para la atención de personas que habitan en regiones de alta marginación, la ampliación de redes de atención por medio de unidades móviles, así como el fortalecimiento de redes de atención de telemedicina. Sería necesaria la inclusión expresa de la adecuación que debe hacerse a las instalaciones de salud para garantizar que las personas con discapacidad puedan ingresar a las mismas.

En torno a la accesibilidad económica, el Programa incluye como línea de acción la afiliación o reafiliación al Sistema de Protección Social en Salud a la población sin seguridad social, sobre todo a la que vive en condición de vulnerabilidad; entre sus estrategias expresamente incluye el avance en el acceso efectivo a servicios de salud independientemente de la condición social o laboral de las personas.

En relación al acceso a la información, hubiera sido necesario incluir la obligación expresa de las autoridades en la materia, de garantizarla.

En materia de aceptabilidad existen varias disposiciones al respecto: se establece la obligación de adecuar los servicios de salud a las necesidades demográficas, epidemiológicas y culturales de la población; la de fomentar una perspectiva intercultural y de género en el diseño y operación de programas y acciones de salud y la de incorporar el enfoque intercultural y de género en el diseño y en la operación de programas y acciones.

Por último, en lo que hace a la calidad, se establecen acciones como la mejoría de la capacidad resolutoria de las unidades de atención, el establecimiento de nuevas modalidades de concertación de citas y atención que reduzcan tiempos de espera, la actualización de mecanismos y modalidades de prestación de servicios que favorezcan el acceso a los servicios de salud y, el impulso al cumplimiento de estándares de calidad técnica y seguridad del paciente en las instituciones de salud, lo cual debería de garantizarse, y no sólo impulsarse, como se establece en el Programa.

Por último, no podemos dejar de referirnos a la evidente situación de violencia obstétrica en México y a la ausencia en el Programa de mecanismos encaminados, de manera expresa y deliberada, a formar y sensibilizar al personal

de salud, a establecer sanciones y mecanismos de exigibilidad y reparación del daño para las víctimas.

-Objetivo 4. Incrementar el acceso de la población a la seguridad social, independientemente de la condición económica o social de las personas.

De acuerdo al Comité DESC, este derecho significa "...no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales".

En virtud de la seguridad social debe tenerse derecho a obtener y mantener prestaciones sociales en efectivo o en especie con el fin de obtener protección de la falta de ingresos provenientes del trabajo a causa de enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; gastos excesivos de atención de salud; cuando el apoyo familiar no es suficiente, sobre todo para hijos y los familiares a cargo.

El derecho a la seguridad social se compone de los elementos siguientes:

-Disponibilidad: es decir, que exista un sistema que garantice riesgos e imprevistos sociales; los planes deben ser sostenibles para asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar su derecho a la seguridad social. Las autoridades deben asumir la administración y supervisión eficaz del sistema.

-Riesgos e imprevistos sociales. El sistema de seguridad social debe abarcar estas ramas básicas de seguridad social:

- a) Atención de salud
- b) Enfermedad
- c) Vejez
- d) Desempleo
- e) Accidentes laborales
- f) Prestaciones familiares

- g) Maternidad
- h) Discapacidad
- i) Sobrevivientes y huérfanos

-Nivel suficiente. Esto es, que el importe y la duración de las prestaciones sea el suficiente para permitir a las personas disfrutar sus derechos a la protección y asistencia familiar, condiciones de vida adecuadas y acceso a la atención de la salud.

-Accesibilidad:

- a) Cobertura. Toda persona ha de estar cubierta por la seguridad social, sin discriminación
- b) Condiciones. Las condiciones para disfrutar las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes.
- c) Asequibilidad. Las cotizaciones deben definirse por adelantado en caso de que el plan de seguridad social lo exija; los costos relacionados con las cotizaciones deben ser asequibles y no poner en riesgo el ejercicio de otros derechos.
- d) Participación e información. Los beneficiarios de los planes de seguridad social tienen derecho a participar en la administración del sistema, asimismo, las personas y las organizaciones tienen derecho a recabar, recibir y distribuir información acerca de los derechos ofrecidos por la seguridad social.
- e) Acceso físico. Se refiere a que las prestaciones deben concederse de manera oportuna y a que debe garantizarse el acceso físico a los servicios de seguridad social. Las personas con discapacidades, los trabajadores migrantes y quienes viven en zonas remotas o en riesgo de desastres deben ser objeto de especial atención en este aspecto.

En cuanto a las obligaciones del Estado en torno al derecho a la seguridad social: respetar, proteger y cumplir, tenemos en concreto lo siguiente:

-Respetar. O que el Estado no interfiera en el derecho a la seguridad social. Respetar, concretizado a la seguridad social significa por ejemplo, negar o restringir el acceso sobre bases discriminatorias.

-Proteger. El Estado debe proteger a las personas del actuar dañino de particulares, empresas y grupos que puedan vulnerar el derecho a la seguridad social. Por ejemplo, que estas terceras partes no paguen al sistema de seguridad social las cotizaciones exigidas por la ley a los empleados u otros beneficiarios del sistema de seguridad social.

-Cumplir. (Facilitar) implica la adopción de medidas como reconocer suficientemente el derecho a la seguridad social en el marco jurídico y político nacional, asegurando que el sistema de seguridad social sea adecuado, asequible y con adecuada cobertura; el Estado debe asegurarse de difundir entre el público y sensibilizar en torno al acceso a la seguridad social (promover); a las personas que no estén en condiciones de ejercer por sí su derecho, por razones ajenas a su voluntad con los medios que tienen a su disposición, el Estado debe hacerles efectivo el derecho a la seguridad social (hacer efectivo).

El Comité DESC llama la atención hacia la importancia de incluir en la seguridad social a los grupos desfavorecidos, a pesar de que haya capacidad limitada para financiar la seguridad social².

El Objetivo 4 del PNDS se compone de solo dos estrategias, dentro de las cuales no se ve completamente reflejado el contenido del derecho a la seguridad social.

Entre los aciertos se encuentra la inclusión de la implementación del seguro de desempleo, el desarrollo del sistema de pensión universal para las personas adultas mayores y la cobertura universal de los sistemas de provisión de salud por medio de la integración de los mismos.

² Al respecto, en su Observación General n° 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), el Comité DESC ofrece ejemplos de medidas que podrían tomarse al respecto, por ejemplo, "...desarrollar planes alternativos y de bajo costo para ofrecer una cobertura inmediata a los excluidos de la seguridad social, aunque el objetivo debe ser integrarlos en los planes ordinarios de seguridad social. Se podrían adoptar políticas y un marco legislativo para incluir gradualmente a las personas que trabajan en el sector no estructurado o que por otras razones están excluidas del acceso a la seguridad social".

En términos de disponibilidad se observan, aunque insuficientes, algunas previsiones que apuntan a la mejor administración del sistema; no se aprecian estrategias suficientes que estén encaminadas al aspecto de la sostenibilidad de los sistemas,

Ausentes entre las estrategias y líneas de acción están los aspectos de accesibilidad en el sentido de que no se garantiza ni la asequibilidad, ni el acceso físico y mucho menos la manera en que las personas beneficiarias podrían involucrarse y participar en la administración del sistema, ni el derecho a recibir y difundir información en torno a la seguridad social.

No están tampoco reflejadas las obligaciones que el Estado tiene a su cargo: no existe provisión alguna destinada a asegurar que exista una adecuada difusión de las prestaciones y beneficios del sistema de protección social; no existe ninguna relativa a la protección a las personas con respecto a particulares, ni tampoco establece cómo va a asegurar el respeto al derecho a la seguridad social de las personas, por ejemplo, debió de haberse establecido un expreso compromiso de no discriminación.

-Objetivo 5. Mejorar la dotación de servicios básicos, la calidad y los espacios de la vivienda de las personas en situación de pobreza.

De acuerdo a la Observación General n. 4 emitida por el Comité DESC, el derecho a la vivienda no significa que las personas cuenten con un mero techo bajo el cual habitar; significa el derecho a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad.

Tampoco debe entenderse como vivienda “a secas”: la vivienda ha de ser adecuada, y para serlo necesitan confluír estos elementos básicos:

-Seguridad jurídica de la tenencia. Hay diversas formas de tenencia, pero sea cual fuere, toda persona sin excepción tiene derecho a gozar de algún grado de seguridad de la tenencia que los proteja del desahucio, hostigamientos u otras amenazas. Los Estados tienen la obligación inmediata de tomar medidas para conferir esta seguridad legal a quienes carezcan de ella.

-Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Toda vivienda debe estar provista de agua potable, energía, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, drenaje y servicios de emergencia.

-Gastos soportables. El Estado debe tomar medidas para garantizar que los gastos que destinan las personas a la vivienda sean proporcionales a su nivel de ingresos, de tal suerte que el ejercicio de otros derechos humanos no se vea comprometido.

-Habitabilidad. La vivienda debe proporcionar espacio adecuado a quienes la habitan y protegerlos del clima y otras amenazas a la salud; de riesgos estructurales y vectores de enfermedad.

-Asequibilidad. A las personas y grupos en situación de desventaja debe concedérseles acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para hacerse de vivienda adecuada; las personas adultas mayores, niños, personas con discapacidad, enfermos terminales, individuos VIH positivos, víctimas de desastres naturales, entre otras, deben ser objeto de cierto grado de consideración prioritaria. El Comité DESC recomienda a los estados tomar medidas en este aspecto, por ejemplo, subvenciones.

En opinión del Comité DESC, el acceso a la tierra por parte de grupos desfavorecidos o empobrecidos debe ser objetivo central en la política de vivienda.

-Lugar. La vivienda ha de estar localizada de manera que permita acceso a opciones de empleo, de atención a la salud, escuelas, centros de cuidado infantil, entre otros. Las viviendas no deben construirse en lugares contaminados o cerca de fuentes de contaminación que signifiquen un riesgo para la salud de los habitantes.

-Adecuación cultural. Debe garantizarse que los materiales para construir las viviendas y la manera en que estas se construyen no obstaculicen la expresión de la identidad cultural. Los esfuerzos en el terreno del desarrollo o modernización de la vivienda no deben significar la anulación de la dimensión cultural de la vivienda, al mismo tiempo deben asegurarse entre otros, servicios tecnológicos modernos.

Como sucede con todos los derechos humanos, el disfrute del derecho a la vivienda adecuada debe ser sin discriminación para nadie; debe garantizarse a toda persona, independientemente de su nivel de ingresos o recursos económicos.

Es de especial importancia poner de relieve que los desalojos forzosos son, *prima facie*, incompatibles con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales (PIDESC) y sólo están justificados en las más excepcionales circunstancias, hipótesis en las que deben efectuarse con estricto apego a las disposiciones pertinentes del derecho internacional.

Los tres niveles de obligaciones del Estado en torno a la vivienda adecuada se concretizan de la siguiente manera:

-Respetar. Está prohibido para el Estado perseguir a las y los ocupantes de tierras propiedad del Estado; también lo está el desalojar a personas sin vivienda que habitan propiedades públicas o privadas³.

-Proteger. El Estado debe proteger a las personas de parte de acciones u omisiones de particulares que puedan tener efectos adversos como pueden ser los arrendadores o las compañías constructoras de viviendas: el uso de materiales de mala calidad en las viviendas, los desalojos forzosos, el desproporcionado aumento del alquiler, entre otros.

-Cumplir. Implica la definición de planes y estrategias de vivienda; incluye proporcionar refugio temporal a las personas ante desastres naturales.

Dentro de las estrategias y líneas de acción que conforman el Objetivo 5 relativo a vivienda, existen acciones orientadas a fomentar la certeza jurídica de las viviendas, sobre todo para la población en situación de pobreza, sin embargo, nos parece que tal provisión debe ir acompañada del expreso compromiso del Estado por no desalojar forzosamente a las personas salvo las excepcionales hipótesis y en observancia estricta de lo dispuesto por el derecho internacional de los derechos humanos.

En cuanto a disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, el Programa contempla acciones como el fortalecimiento de la coordinación con dependencias federales y gobiernos locales para el abastecimiento de agua en zonas rurales y urbanas marginadas; el suministro de infraestructura y provisión de servicios básicos.

Con respecto a los gastos soportables, hubiera sido recomendable incluir alguna provisión encaminada a la protección de las personas ante aumentos desproporcionados en el alquiler.

³ FORMISANO PRADA, Maritza, *Empoderando a las personas pobres mediante litigios en materia de derechos humanos*, País Vasco, UNESCO, 2012, pp. 68 y 69.

En términos de habitabilidad, la estrategia 5.1 del Objetivo está dedicada a facilitar que las personas en situación de pobreza accedan a viviendas con estándares de calidad en infraestructura y servicios básicos; la estrategia 5.2 está dedicada a la reducción de la precariedad de las viviendas de las personas en situación de pobreza. Entre las líneas de acción de esta estrategia, se encuentra la de generar incentivos que la vivienda financiada por organismos públicos de vivienda cuente con espacios que disminuyan los niveles de hacinamiento. Al respecto creemos que no basta con la “generación de incentivos”: el Estado debe ser capaz de asegurar que la vivienda tenga un espacio adecuado para evitar el hacinamiento.

La asequibilidad es un aspecto que se ve reflejado en medidas como el diseño y la implementación de esquemas financieros que faciliten el acceso a la vivienda a personas en situación de pobreza. También se incluye el acompañamiento y asistencia técnica, financiera y social junto con los subsidios dirigidos a la producción social y autoproducción de la vivienda.

En lo tocante a la localización de las viviendas, está establecido en el Programa una acción relativa al establecimiento de lineamientos que garanticen que la vivienda cumple con normas de ubicación, conectividad y sustentabilidad, previsión que calificamos muy positivamente.

Por último, en cuanto a la adecuación cultural, se prevén líneas de acción como la de promover que la construcción de la vivienda incluya materiales de la región de acuerdo a las condiciones climáticas y geográficas.

Dado que una de las obligaciones del Estado en materia de vivienda es el proporcionar refugio temporal a las personas en caso de desastres naturales, sería recomendable no soslayarla y establecer alguna previsión al respecto.

-Objetivo 6. Mejorar los ingresos y fortalecer las aptitudes productivas de las personas en situación de pobreza, vinculando oportunidades del mercado local, nacional y global.

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la pobreza va más allá de la mera carencia de recursos económicos; desde una perspectiva de derechos humanos, se trata de una negación de un conjunto de posibilidades básicas, como acceder a una alimentación adecuada, a educación, a gozar de buena salud, involucrarse en la toma de decisiones de nuestras comunidades y en la vida social y cultural. La pobreza:

“Es el resultado de un complejo de privaciones que se relacionan y refuerzan mutuamente, repercutiendo así en la capacidad de las personas para reivindicar el acceso a los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales que les corresponden. De manera fundamental, por consiguiente, la denegación de los derechos humanos forma parte de la definición misma de la condición de pobre”⁴

La OACNUDH explica que una de las razones por las que el marco de derechos humanos es básico en los esfuerzos por reducir la pobreza estriba en la creación de condiciones para la habilitación de las personas en situación de pobreza.

El objetivo 6 del PNDS está compuesto de seis estrategias orientadas a la reducción de la pobreza mediante el aumento de ingresos familiares a través de “...la generación de empleos o proyectos productivos que provean de un bienestar económico suficiente para poder desarrollar capacidades y ejercer cada uno de los derechos de las personas.”⁵

Dentro de las estrategias de este objetivo se incluyen dos estrategias dedicadas a dar impulso a productores y organismos del sector social de la economía en lugares en donde la banca comercial no participa, y a generar oportunidades de inclusión laboral y productiva en el sector social de la economía para las personas en situación de pobreza. Las y los jóvenes y las mujeres son objetivo específico de líneas de acción en este tenor, lo cual vemos como un acierto, sin embargo, grupos vulnerables, como las personas adultas mayores o personas con discapacidad, por ejemplo, están ausentes entre las líneas de acción. Al respecto es necesario tener presente que este objetivo del PNDS está supuestamente orientado a la finalidad de reducir la pobreza, y que esta se sobreviene habilitando a las personas; que la pobreza es más dura para aquellos que además de tener que soportarla, viven con condiciones que les significan un reto aún mayor para poder salir de la misma, y que les coloca en un lugar de mucha mayor vulnerabilidad al ser frecuentemente discriminados, motivo por el que se considera menester que grupos vulnerables como los aludidos sean objeto de especial atención.

⁴ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACNUDH), *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, 2007, p.3.

⁵ PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 2014-2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014

Por lo que hace al resto de las estrategias y líneas de acción, vemos de manera positiva que se orientan en general a fomentar mejores condiciones de bienestar y desarrollo económico, lo cual constituye un complemento indispensable que constituye el marco en el que las iniciativas y los esfuerzos de las personas en situación de pobreza puedan insertarse y lograr ayudarles a salir de tal situación.

